DOSSIER SOCIEDAD Y RELIGIÓN
RELIGIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN TIEMPOS CONTEMPORÁNEOS.
REFLEXIONES DESDE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Grupos religiosos y gobierno local en interacción: Un estudio de caso en Francia

Religious groups and local government in interaction: A case study in France

Julia Martínez Ariño

PhD Post-doctoral Researcher
Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity
martineza@mmg.mpg.de

Resumen

La "ley de separación" de 1905 define la relación entre estado y grupos religiosos en Francia. Sin embargo, el modo en el que las diferentes instituciones del estado interactúan con las organizaciones religiosas así como el trazado de las fronteras entre lo religioso y lo secular, lo público y lo privado, son algo dinámico que varía según las circunstancias de cada momento histórico. Este artículo analiza las relaciones entre organizaciones religiosas y gobierno local en Francia alejándose de la noción de "modelo francés de laicidad". A partir de un estudio de caso en una ciudad mediana, el análisis muestra cómo se negocia y concreta en el nivel local la idea de neutralidad y de separación iglesia-estado, quiénes son los actores incluidos en tal proceso y qué definición se desprende de expresiones públicas de la religión consideradas aceptables.

Palabra clave: laicidad; Francia; gobierno local; grupos religiosos

Abstract
The "separation law" of 1905 defines the relationship between the state and religious groups in France. However, the way in which state institutions interact with religious organisations as well as the drawing of boundaries between the religious and the secular and the public and the private are something dynamic that varies according to the circumstances of each historical moment. This article analyses the relations between religious organisations and the local government in France moving away from the notion of "the French model of secularism". Drawing on a case study conducted in a medium-sized city, the analysis shows how the idea of neutrality and church-state separation is negotiated at the local level, who the actors included in this process are and what the definitions of the public expressions of religion that are considered acceptableare.

Keywords: secularism; France; local government; religious groups

INTRODUCCIÓN

La creciente atención de los estados hacia las cuestiones religiosas en Europa se ha producido no sólo en el nivel nacional, sino que cada vez más el nivel local es visto también como contexto relevante. La proliferación de iniciativas de regulación de la religión en el nivel local es evidente en muchos países europeos. Así lo demuestran las investigaciones llevadas a cabo en España (Griera, 2012; Griera y Forteza, 2011), Alemania (Duemmlery Nagel, 2013) o Inglaterra (Furbey y Macey, 2005), por citar sólo algunos ejemplos.

Francia no es una excepción en este sentido. Pese al carácter centralista del Estado francés y la separación estricta entre iglesia y estado establecida en la ley de separación de 1905, existen múltiples casos en los que los gobiernos locales se encuentran inmersos en la gestión de aspectos vinculados con la práctica pública de la religión (Bowen, 2012) y en continua interacción con los grupos religiosos de la ciudad (Lamine, 2004).El caso de la ciudad de Rennes, objeto de análisis de este artículo, es ilustrativo de esta creciente interacción entre grupos religiosos y gobierno local. Esta realidad obliga, como enfatizan

diversos autores, a estudiar de forma minuciosa el despliegue de la laicidad en contextos concretos (Bertossi y Bowen, 2014), como el de la ciudad. Sin embargo, todavía predomina tanto en el nivel público como académico la noción de "modelo francés de laicidad" como marco principal de regulación de la religión. Baubéraut (2015) es uno de los principales críticos hacia este enfoque que aboga por la necesidad de comprender la multiplicidad de significados otorgados al término laicidad en situaciones concretas, lo que él denomina la "laicidad empírica". Es decir, el interés de este enfoque radica en comprender qué entienden por laicidad los diferentes actores implicados en su negociación, cuáles son las regulaciones diseñadas en diferentes situaciones y, por último, qué definición de expresiones legítimas de la religión en la esfera pública se desprenden. Por tanto, es necesaria una aproximación meso y microsociológica para comprender cómo se articula la laicidad de forma dinámica en distintos contextos espacio-temporales en vez de adoptar un enfoque macro centrado exclusivamente en la regulación legal de la religión en el nivel nacional.

El objetivo de este estudio es precisamente analizar cómo se negocia y concreta en el nivel local la idea de neutralidad y separación iglesia-estado y quiénes son los actores incluidos en tal proceso. Se indaga aquí además las definiciones sobre lo que son expresiones públicas de la religión consideradas aceptables y aquellas que son consideradas inadecuadas o inaceptables, resultantes de estas negociaciones. Para ello, se ha realizado un estudio de caso en Rennes, una ciudad mediana de Francia, donde el ayuntamiento interviene de manera activa en la regulación de la presencia pública de la religión en los espacios de la ciudad. A partir de un enfoque cualitativo y etnográfico se ha analizado una herramienta política adoptada por el gobierno local en febrero de 2015 para regular la diversidad religiosa: un comité consultivo de la laicidad (*Comité consultatif laïcité de Rennes*). Su estudio permite analizar, además, las medidas de reconocimiento institucional de los diferentes grupos religiosos y la constelación de actores implicados en las discusiones para orientar la implementación local de laicidad.

El artículo se estructura de la siguiente manera. El primer apartado ofrece un breve repaso al modo en que la literatura científica se ha

aproximado a la noción de laicidad y regulación pública de la religión en Francia. El segundo apartado presenta el estudio de caso y la metodología empleada para analizar la regulación local de la diversidad religiosa en la ciudad francesa de Rennes. Los dos siguientes apartados contienen el análisis del material empírico. Finalmente, el artículo presenta algunas reflexiones sobre el carácter maleable del principio de laicidad y las implicaciones de su aplicación en el nivel local.

Laïcité y la regulación de la religión en Francia

La gobernanza de la diversidad religiosa en las sociedades europeas constituye un asunto de gran interés en los niveles político y académico. Una parte significativa de los estudios sociológicos ha analizado y explicado las diferentes maneras en que los estados han respondido a esta nueva realidad. Entre las corrientes más destacadas, se encuentra aquella que explica la variación entre países mediante los modelos nacionales de relaciones entre iglesia y estado (Soper y Fetzer, 2007). Francia ha sido retratada en la mayoría de las ocasiones como una excepción (Cesari, 2004) y el máximo exponente de la separación estricta entre iglesia y estado y de neutralidad de este último hacia los grupos religiosos. También Kuru (2007, 2008) adopta un enfoque nacional para explicar las principales diferencias en las políticas relativas a la religión en Estados Unidos, Turquía y Francia. En su argumentación, no obstante, es la ideología dominante en cada país lo que explica el tipo de políticas implementadas. Según este autor, Francia también es una excepción en Europa porque ha predominado el secularismo asertivo, es decir, aquel que excluye la religión de la esfera pública y en el que el estado juega un rol determinante en esta regulación.

El principio de laicidad establecido en el nivel legislativo en Francia ha sido concebido en los niveles político, social e incluso académico como una noción normativa de una gran coherencia interna capaz de explicar las especificidades. Sin embargo, cada vez son más numerosas las voces

que advierten del riesgo de adoptar el modelo normativo de *laïcité* como "categoría de análisis" (Brubaker, 2013) para explicar la situación en Francia puesto que, como indica Baubéraut (2015: 16), no existe un "modelo francés de laicidad", sino que su significado varía según los actores que la movilizan. Bowen (2007), por su parte, sostiene que los modelos nacionales son productos históricos con carácter normativo y además pueden acarrear consecuencias no deseadas o imprevistas y por ello sugiere prestar atención a la tradición galicana de control estatal de las religiones que, según él, continúa vigente en la actualidad. Además, la existencia de vacíos entre los grandes principios políticos y el tratamiento real de la religión (Bertossi, 2007), por un lado, y la variación interna en su aplicación en distintos contextos institucionales (Bertossi y Bowen, 2014), por el otro, demuestran también la limitación analítica de estos modelos. En la misma línea, Barras (2013) subraya la importancia de analizar la *laïcité* no como un modelo estático de gobernanza de la diversidad religiosa, sino como una formación cambiante. La autora apunta que desde 2004 se ha sacralizado la laicidad en Francia como un valor no negociable empleado para gestionar la creciente presencia musulmana.

Este artículo adopta, como ya se ha mencionado, un enfoque dinámico centrado en aspectos meso y micro de las negociaciones entre actores para analizar las articulaciones locales de la *laïcité*. Este enfoque se hace más necesario si cabe en un contexto en el que la descentralización territorial de la política y la tendencia hacia la gobernanza ganan fuerza (Le Galès, 1995). Por un lado, las estructuras inferiores del estado adquieren una mayor centralidad en la elaboración de las políticas públicas con respecto al poder del estado central (Le Galès, 2001; Pinson, 2010) y, por el otro, se multiplica el número y la variedad de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones (Klijn, 2008; Le Galès, 1995). Éste también es el caso de la regulación de la religión y la diversidad religiosa. Como argumenta Martikainen (2013), en la actualidad las relaciones históricas entre iglesia y estado son sólo una entre las múltiples formas de regulación de la religión. Cada vez más ésta tiene lugar también en el seno de redes de gobernanza donde actores religiosos y el estado interactúan. Es decir, la regulación de la

religión ya no se produce exclusivamente mediante el marco legal, sino que la toma de decisiones tiene lugar también mediante procesos de negociación con, y autorregulación de, el campo religioso.

Estudio de caso y metodología

Como ya he mencionado, el objetivo general del estudio es analizar la regulación de la diversidad religiosa en el nivel local y las negociaciones en torno a la laicidad que tienen lugar entre diferentes actores locales. Prestando atención a una herramienta concreta diseñada e implementada en el nivel local se analiza no sólo dónde se establecen las fronteras entre el campo político y el campo religioso, sino las implicaciones que esta interacción tiene para la definición de las expresiones públicas consideradas aceptables de la práctica religiosa. El estudio analiza la intervención de los actores religiosos en la discusión sobre políticas públicas de laicidad y cómo éstas a su vez regulan la práctica religiosa.

Para estudiar los objetivos, contenido, funcionamiento y las posturas de los actores implicados en el Comité consultivo de la laicidad se adoptó un enfoque cualitativo y etnográfico Se realizaron 28 entrevistas semiestructuradas con diferentes actores locales, la mayoría de ellos miembros del comité[1]. Se trata de representantes de la administración local, cargos electos de diferentes partidos políticos, representantes de diferentes grupos religiosos, representantes de asociaciones seculares, algunas de ellas específicamente centradas en promover la laicidad, y periodistas locales. Asimismo, se practicó observación participante en siete reuniones mensuales del comité y se recogieron materiales relativos a debates y discusiones locales en torno a la diversidad religiosa, así como noticias en la prensa local. Finalmente, se visitaron los centros "culturales" y de culto budista e islámico, financiados por el ayuntamiento, así como otros espacios de la ciudad en los que se hace presente el debate en torno a la laicidad y la diversidad religiosa, como

[1] El comité cuenta con un total de 38 miembros.

las parcelas confesionales y las salas de recogimiento y meditación en los cementerios. El trabajo de campo se extendió entre los meses de noviembre de 2015 y junio de 2016, por lo que los debates en torno a la laicidad durante este periodo se vieron fuertemente condicionados por los atentados perpetrados en París en enero y noviembre de 2015.

La elección de Rennes como caso de estudio se debe a que pese a la relativamente limitada magnitud de la diversidad religiosa[2] y la ausencia de conflictos mayores, el ayuntamiento ha adoptado una actitud proactiva e intervencionista en cuanto a las cuestiones religiosas y de laicidad que resulta interesante analizar. Por un lado, Rennes es una ciudad que se encuentra lejos de grandes ciudades más estudiadas como Lyon, Marsella o París en cuanto a la presencia de minorías religiosas. Ahora bien, centros de culto protestantes, islámicos, ortodoxos, judíos, evangélicos, budistas, salones del Reino de los testigos de Jehová y la presencia de miembros de la Iglesia de los Santos de los últimos días (mormones) comparten espacio con la Iglesia católica en Rennes. Por otro lado, a diferencia de otras ciudades francesas, Rennes no está experimentando en la actualidad fuertes conflictos locales en torno a la presencia de las minorías religiosas y, en particular, a la construcción de lugares de culto. No obstante, éste no fue el caso en el pasado, cuando la construcción del primer centro "cultural" islámico por parte del ayuntamiento generó fuerte oposición vecinal y de una parte de los partidos políticos de la oposición.

La regulación local de la diversidad religiosa en Rennes

Las relaciones entre grupos religiosos y actores políticos y de la administración local de Rennes deben entenderse en el contexto de la

[2] La ausencia de estadísticas impide precisar el número exacto de comunidades religiosas de las diferentes minorías. Se trata por tanto de una afirmación basada únicamente en la perspectiva de las personas entrevistadas que comparan la situación en Rennes con la de otras ciudades en Francia y mis propias impresiones tras la indagación sobre el territorio de la ciudad.

Bretaña, una región con una fuerte presencia católica, donde después de la segunda guerra mundial se instaló una sólida tradición de democracia cristiana (Le Galès, 1993; Nicolas y Pierre, 2001). La herencia de este pasado permanece visible hoy en día en la relación cercana de colaboración entre autoridades religiosas y políticas. En 1980 el ayuntamiento de Rennes puso en marcha una política de financiación indirecta de las minorías religiosas por medio de sus actividades culturales para compensar la situación privilegiada de la Iglesia católica. En ese año se inició, no sin fuerte oposición vecinal y política, la construcción a cargo de los presupuestos de la ciudad del primer centro cultural islámico de la ciudad, al que posteriormente seguirían, ya sin contestación y con gran apoyo político un segundo, un centro cultural budista y la concesión de un local municipal para el centro cultural israelita. Para justificar esta intervención al límite de lo establecido por la ley de 1905, la administración local enfatiza la vertiente de centro "cultural" por encima de centro "cultual".Por otro lado, para garantizar el principio de igualdad y dada la histórica participación en conmemoraciones religiosas católicas como muestra de "cortesía republicana", los representantes políticos de Rennes acuden a título oficiala determinadas celebraciones conmemorativas de las minorías. Del mismo modo, la asistencia de la alcaldesa a una oración interreligiosa, la plantación de un árbol por la amistad entre las religiones o la presencia de parcelas confesionales en el cementerio municipal atestiguan la existencia de relaciones cercanas y la voluntad de desarrollar una modalidad "inclusiva" de laicidad republicana. En la actualidad, y en un contexto de despliegue de la idea de gobernanza como forma de dirigir las sociedades, donde las instancias de participación y concertación con diferentes actores ganan presencia (Klijn, 2008; Le Galès, 1995), la ciudad de Rennes ha establecido el Comité consultivo de la laicidad como instrumento político complementario para la gobernanza de la diversidad religiosa. Los apartados que siguen se centran en su análisis.

El Comité consultivo de la laicidad de Rennes: reconocimiento, control y autocontrol

El Comité consultivo de la laicidad es un órgano de consulta establecido por la alcaldesa de la ciudad a principios de 2015 con el fin de discutir aspectos relacionados con la laicidad y la diversidad religiosa en la ciudad. Si bien el programa electoral para las elecciones municipales de 2014 ya concretaba esta herramienta de trabajo, los atentados contra el semanario *Charlie Hebdo* en París en enero de 2015 aceleraron su puesta en funcionamiento. El comité fue definido por la alcaldesa en el momento de su inauguración como "una nueva movilización por la laicidad"[3]. Sus objetivos principales son compartir información, informar y proponer parámetros y recomendaciones frente a situaciones que generan debate y que puedan producirse en la ciudad. Desde un inicio, sus promotores insistieron en que no se trataba de un órgano para generar consenso, sino que se invitaba a sus miembros a participar y dar su punto de vista sobre diferentes aspectos de la regulación de la religión en la ciudad contemplando la diversidad de opiniones. Sus discusiones servirían para orientar las políticas locales en materia de diversidad religiosa y laicidad.

El comité está compuesto oficialmente por 38 miembros seleccionados y designados por el ayuntamiento y presidido por la alcaldesa. De ellos, siete son personas expertas, diez son cargos electos de los diferentes grupos políticos presentes en el pleno municipal del ayuntamiento, seis son representantes de diferentes organizaciones religiosas (catolicismo, islam, protestantismo, budismo, cristianismo ortodoxo y judaísmo), de los cuales una es mujer, nueve son representantes de asociaciones seculares y humanistas, cuatro son trabajadores de la administración local y dos son miembros de la comunidad educativa. En la práctica, dado el carácter voluntario de la participación, ésta es fluctuante y se reduce a una media de 15-20 participantes por sesión.

[3] Discurso de la Alcaldesa de Rennes en la inauguración del comité consultivo de la laicidad el 6 de febrero de 2015.

El modo de funcionamiento del comité consiste en diferentes actividades. Inició con audiciones a diferentes sectores de la población local, que sirvieron para establecer el estado de la cuestión en la ciudad y elaborar una lista de temas prioritarios a tratar durante las reuniones del comité. Los temas a trabajar durante la primera fase fueron los relativos a la laicidad y la escuela, el espacio público y los servicios públicos municipales, la vida asociativa y la diversidad cultural y religiosa. El tema de la prevención de la radicalización fue añadido a posteriori a la discusión por parte de los representantes de la administración local. Una vez establecidos los temas prioritarios, se celebraron reuniones plenarias mensuales complementadas con grupos de trabajo que preparaban los materiales de discusión. Las sesiones del primer año (entre mayo de 2015 y junio de 2016) estuvieron dedicadas a la redacción de lo que inicialmente estaba previsto como una carta de la laicidad local (*Charte de la laïcité de Rennes*) y que finalmente resultó ser un informe más extenso. Este documento contiene un preámbulo programático sobre la noción de laicidad y la misión del comité y un cuerpo dedicado a ofrecer recomendaciones o preconizaciones en torno a cuatro grandes ejes: 1) la formación y promoción de la laicidad, 2) la garantía del libre ejercicio de los cultos en diferentes espacios municipales, 3) la conjugación de la laicidad y la diversidad cultural y, finalmente, 4) la conjugación de la laicidad y el ejercicio profesional, éste último dedicado principalmente a los empleados públicos de la ciudad.

Desde un punto de vista analítico, este comité puede ser concebido y examinado como un instrumento de las políticas públicas. Por instrumento de las políticas públicas, Lascoumes y Le Galès(2007: 4) entienden "un dispositivo que es a la vez técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el estado y aquellos a quienes va dirigido, de acuerdo con las representaciones y significados que lleva consigo. Se trata de un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con la finalidad genérica de llevar un concepto concreto de la relación entre política y sociedad y sostenido por un concepto de

regulación"[4]. En resumen, dos aspectos básicos caracterizan los instrumentos: por un lado, establecen un tipo de relación entre estado y actores destinatarios, y, por el otro, definen un modo de regulación específico.

Desgranando el caso del Comité consultivo de la laicidad de acuerdo con estos dos elementos, podemos afirmar que aquel se trata, por un lado, de una herramienta técnica y a la vez social que regula las relaciones entre el gobierno y la administración locales de Rennes, y los grupos religiosos a los que va dirigido–en particular, aunque no dicho de manera explícita, el islam. Por otro lado, el comité establece una noción específica de regulación, en este caso una en la que se combina la regulación y el control por parte del gobierno local y la autorregulación por parte de los grupos religiosos.

Por lo que atañe al primer aspecto, más allá de la ley de separación de las iglesias y el estado de 1905, en el caso concreto de esta ciudad el comité sirve, entre otras medidas políticas, como dispositivo para regular las relaciones entre grupos religiosos y ayuntamiento. En este sentido, resulta interesante ver cómo la composición del comité refleja las concepciones que desde la administración local se generan sobre la realidad religiosa de la ciudad y los actores legítimos para regularla. Así, es reveladora la lista de actores religiosos que forman parte del comité, pero todavía resulta de mayor relevancia constatar aquellos que son excluidos de esta instancia de concertación. Llama la atención que si bien la mayor parte de las discusiones sostenidas durante el periodo de análisis se centraban en el islam y en particular en la práctica del islam considerada ortodoxa y en ocasiones poco compatible con el principio de laicidad, tal y como ésta es construida discursivamente hoy en día en Francia (Amiraux y Koussens, 2013), todos los representantes del islam

[4] Traducción propia del original en inglés: "A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation".

o instituciones culturales islámicas presentes en el comité correspondían a una visión dicha "moderada" y "republicana" del islam. En cambio, representantes de posiciones más ortodoxas se encontraban ausentes. Más concretamente, si bien una proporción importante de los debates versaban sobre el uso de símbolos religiosos visibles, y en particular de la vestimenta islámica, ninguna de las personas del comité portaba el velo islámico. Más aún, ninguno de los líderes religiosos allí presentes lucía ningún símbolo religioso que lo pudiese identificar con su confesión. Así, se puede afirmar que de forma más o menos implícita la presencia requerida en aquel comité es la de una versión "laicizada" o secularizada de los representantes de las organizaciones religiosas y no la de autoridades religiosas portadoras de una postura teológica explícita. En definitiva, al tratarse de un foro de debate sobre la laicidad y no de una iniciativa de diálogo interreligioso, como sí han tenido lugar en otras ciudades[5], se hace evidente que la expectativa depositada en los representantes de los grupos religiosos (algunos de ellos laicos) era que se presentasen y actuaran desde una versión "diluida" y secular de su pertenencia religiosa. Ejemplo de ello fue el comentario con el que un líder religioso inició su intervención en una de las reuniones: "yo también soy laico".

La ausencia en el comité de otros grupos religiosos de la ciudad también resulta indicativa de la concepción que las autoridades políticas y administrativas locales proyectan de los interlocutores considerados legítimos y de confianza. El hecho de que los Testigos de Jehová y las iglesias evangélicas (mayoritariamente africanas) no formen parte del comité, pese a contar con una presencia creciente en la ciudad, pone en evidencia las fronteras que desde el ayuntamiento se trazan entre los que son considerados interlocutores legítimos y aquellos que quedan completamente al margen de la discusión, ya sea porque podrían entrar en conflicto con actores más establecidos, como la Iglesia protestante reformada, representar una religiosidad más ortodoxa, como es el caso de ciertas comunidades islámicas de la ciudad, o simplemente ser vistas

[5] Para un análisis del caso de Marsella, ver Étienne (2001), Griera y Forteza (2011) y Lamine (2005).

de forma no oficial como sectas (Hervieu-Léger, 2001), como es el caso de los Testigos de Jehová o la Iglesia de los Santos de los últimos días (mormones). Es decir, el reconocimiento de la diversidad religiosa mediante el establecimiento de interlocutores estables con los cuales discutir sobre laicidad se encuentra limitado a las grandes tradiciones, cuya naturaleza religiosa no es cuestionada (Lamine, 2005), y cuyos representantes locales son en su mayoría personas conocidas de la ciudad. El comité refuerza el reconocimiento simbólico de aquellos grupos religiosos que ya gozan de él, se focaliza en controlar las expresiones más ortodoxas del islam e indirectamente invisibiliza más aún a aquellos grupos que de entrada ya no forman parte de los circuitos de interacción habitual con la administración local. En cambio, frente a esta postura restrictiva, la implicación de asociaciones seculares consideradas republicanas y cercanas a miembros del gobierno local, expertos y miembros de los diferentes grupos políticos municipales refleja una concepción amplia del abanico de actores implicados en negociar y monitorear la laicidad.

En lo referente al segundo aspecto, el comité de Rennes es portador de una noción de regulación de la diversidad religiosa específica. En ella los grupos religiosos no sólo son concebidos como actores pasivos recipientes del control del estado, sino también como recursos para aconsejar las políticas del ayuntamiento y actores para definir y llevar a cabo el autocontrol en el seno de las propias comunidades. Este comité se inscribe en una extensa tradición local de democracia participativa en la que la ciudadanía es invitada a participar en numerosos espacios de consulta y debate. La puesta en marcha de un comité sustentado en actores religiosos y seculares bien integrados en las redes asociativas de la ciudad se basó en buena medida en la voluntad de aprovechar las inercias de trabajo existentes y emplear a estos representantes como transmisores de las decisiones adoptadas por el comité. Dicho de otro modo, se trata de una herramienta que despliega un modo de regulación que combina la acción reguladora del gobierno local con la autorregulación de los grupos religiosos y el rol vigilante de asociaciones seculares. En consecuencia, la responsabilidad del gobierno no recae exclusivamente en el ayuntamiento, sino que se

requiere que los propios grupos religiosos y el tejido asociativo en general ejerzan de guardianes de la laicidad.

Así, este instrumento de gobierno refleja dos lógicas respecto del modo de regulación: por un lado, la lógica de la gobernanza y, por el otro, la de la autorregulación o autocontrol. La primera consiste en integrar en la toma de decisiones una amplia variedad de actores más allá de las estructuras estatales, en este caso el gobierno y la administración locales. El comité constituye una red de gobernanza (Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011) en la que diferentes actores entran en contacto para el intercambio de opiniones, ideas y propuestas que en mayor o menor medida influirán o guiarán la actuación del gobierno local. Por su parte, la noción de autocontrol se refiere a que la regulación del comportamiento de las personas se lleva a cabo no sólo por medio de instrumentos estatales especializados, sino también mediante la promoción de la autodisciplina y la generación de nuevas subjetividades coherentes con la racionalidad del gobierno. En este caso concreto, el comité además de un espacio de discusión y de toma de decisiones es también un ámbito de socialización en el que circulan de manera más o menos implícita ideas sobre lo que es considerado admisible y compatible con la laicidad y se espera que los diferentes representantes sean difusores de este mensaje. Es decir, la reiterada mención del marco legal vigente y las constantes referencias a los objetivos del comité y a la postura de la alcaldesa respecto a la laicidad refuerzan un cierto consenso normativo dominante a la vez que promueven la autorregulación del campo religioso. La participación de los diferentes actores religiosos (y no religiosos) en el comité es una forma de co-optación por parte de la administración local, que se sirve de su participación para lograr sus objetivos de regulación y defender su legitimidad como agente regulador (Coy y Hedeen, 2005). Así, mediante la institucionalización de las relaciones entre autoridades civiles y religiosas, estas últimas son incorporadas de manera gradual al entramado institucional del estado y acaban adoptando, sin grandes críticas, los fines programáticos del gobierno, en este caso concreto la redacción de una carta de la laicidad. Esta relación debe entenderse en

el contexto de las relaciones de poder en las que se encuentran sumergidos los diferentes actores.

Laicidad local y la definición de las expresiones legítimas de religiosidad

El objetivo inmediato del *Comité consultatif laïcité de Rennes*, establecido por la alcaldesa en su inauguración, fue la redacción de una carta de la laicidad local, si bien finalmente la complejidad de las discusiones y la multiplicidad de puntos de vista en el seno del comité llevaron a reemplazarla por un informe más extenso. El trabajo de campo permitió acceder a las discusiones y decisiones a incluir en tal documento en torno a lo que es considerado una expresión legítima de la religiosidad en la esfera pública, así como dónde empiezan y dónde acaban los límites de lo secular y lo religioso, lo público y lo privado.

De entrada, como indican Lascoumes y Le Galès (2007), el uso de instrumentos políticos es relevante en el proceso de problematización o de definición de una situación concreta como problema político (Stone, 1989), puesto que permiten que actores diversos converjan en un mismo espacio y se pongan de acuerdo en una definición de la realidad sobre la que intervenir. Éste es el caso también del comité, en el que la visión de la alcaldesa y del resto de representantes políticos de la ciudad–que votaron por unanimidad la construcción de un comité tal– en torno a la necesidad de abordar la cuestión de la laicidad no fue contestada por ninguno de sus miembros –salvo un grupo de librepensadores que rechazó la invitación a participar en una instancia con presencia de actores estatales y representantes religiosos. Desde un inicio, se estableció un consenso sobre el hecho de que la religión, la diversidad religiosa (el islam en particular)y la laicidad eran cuestiones que requerían un tratamiento urgente. En este punto fue evidente el impacto de los atentados de París de enero de 2015 en la aceleración del proceso y en la acotación de las temáticas a tratar. Ahora bien, según constataron algunos miembros del comité a lo largo de las diversas sesiones, una parte importante de los aspectos discutidos no habían generado problemas mayores en la ciudad y se cuestionaban si

el hecho de discutirlos en el comité podría crear nuevos problemas inexistentes hasta entonces.

Desde un principio, los representantes de la administración local designados por la alcaldesa para gestionar el comité enfatizaron la necesidad de favorecer una laicidad denominada "inclusiva", es decir, más tolerante con la presencia pública de la religión (el "secularismo pasivo" de Kuru) y no añadir más prohibiciones a las que estipula la legislación. Las referencias a la historia local de relaciones apaciguadas entre iglesia y estado y de reconocimiento de la diversidad de la población de la ciudad servían para reforzar esta postura. Además, con el fin de generar un lenguaje común y promover la mencionada orientación política, las discusiones fueron enmarcadas inicialmente con la conferencia de un académico experto en laicidad que trazó la historia del concepto y su vinculación con la regulación de la libertad de conciencia y de ejercicio del culto contenida en la ley de 1905 y que recordaba la evolución no hermética de las relaciones entre iglesias y estado. Ahora bien, algunos miembros del comité partidarios de la estricta separación y neutralidad del estado contestaron la inscripción en el preámbulo del documento de una mención a la tendencia hacia un modelo de "reconocimiento y cooperación con los cultos" y los acomodos dentro de lo razonable y ésta fue finalmente eliminada.

Por otro lado, las discusiones en el plano ideológico también reflejan una resignificación del principio de laicidad, concebido por una parte importante de los miembros del comité, como queda reflejado en el preámbulo del informe final, como una herramienta, aunque no la única, para promover la "cohesión social" (*vivre ensemble*). Es decir, el principio de laicidad es movilizado por diferentes actores no sólo como garantía de la libertad de conciencia y de culto, sino también, y cada vez más, como elemento para favorecer unos valores comunes y la convivencia pacífica en un momento en el que amplias capas de la población francesa perciben una amenaza a la seguridad y la convivencia.

El sentido otorgado a la noción de laicidad también es observable en las propuestas o preconizaciones específicas que se desprenden de las

discusiones y que, en última instancia, contribuyen a definir las expresiones de la religiosidad que son consideradas aceptables en la esfera pública (Barras, 2014). Si bien dada la pluralidad de actores no hubo siempre unanimidad en el seno del comité, sí que se produjo un cierto consenso en torno a las medidas concretas. De hecho, son los principios y los términos empleados, los aspectos simbólicos, los que generan mayores discrepancias entre los denominados partidarios de la laicidad inclusiva y aquellos con una postura más restrictiva. En cambio, existe un mayor acuerdo en torno a algunas de las recomendaciones específicas. A continuación se analizan dos ejemplos concretos de recomendaciones consensuadas por el comité e incluidas en el documento que será sometido a votación por el pleno municipal a finales de 2016. Se trata del uso de las salas de recogimiento en los cementerios y de la práctica religiosa durante el tiempo de pausa de los empleados de la administración local. En cuanto al primero no hubo consenso claro desde el inicio, mientras que en el segundo aspecto el consenso fue mucho más rotundo desde un primer momento.

El ayuntamiento de Rennes ha construido recientemente una sala de recogimiento y meditación en dos cementerios públicos de la ciudad destinada inicialmente a acoger ceremonias laicas. Sin embargo, por demanda de la comunidad judía se inició un debate en el seno del comité sobre la posibilidad de aceptar también celebraciones religiosas. En esta medida concreta no hubo acuerdo en un principio puesto que para algunos representantes de organizaciones laicas resultaba inadecuado aceptar celebraciones religiosas en unas instalaciones municipales. El hecho de que tal demanda no fuese legible bajo el prisma de la lógica de la tradición católica hizo que para algunos de los miembros del comité resultase difícil comprender que un grupo religioso pudiese requerir una sala en el cementerio. En su marco de referencia se encontraba la práctica católica en la que la celebración religiosa del funeral se realiza en la iglesia y, por tanto, el uso de una sala tal en el cementerio no es necesario. Partiendo del ejemplo de la iglesia católica, instaban a los grupos religiosos minoritarios a realizar las exequias en sus centros de culto evitando así el uso de las salas de recogimiento del cementerio. A la oposición de la comunidad judía,

que explicó la no adecuación de introducir un féretro en la sinagoga, se sumó la de otros miembros del comité, incluido personal de la administración, para quienes resultaba imposible establecer criterios claros que definieran si una celebración era religiosa o no. Desde su punto de vista, la línea entre lo secular y lo religioso es tan fina, especialmente en el caso de celebraciones descritas como "espirituales", que resultaba imposible y poco deseable establecer unos criterios claros que no fueran discriminatorios ni intrusivos. Finalmente, se aceptó que también los grupos religiosos pudieran emplear las salas, en buena medida por el carácter poco visible o privado de las celebraciones, que quedan ocultas tras las puertas de la sala y cuyo contenido no es comprobado por parte de los funcionarios del ayuntamiento. Además, el hecho de que la demanda no hubiese sido planteada por la comunidad musulmana generó menos sospechas o dudas, pese a que la decisión pudiese finalmente beneficiar a todos los grupos religiosos.

La segunda recomendación analizada es la relativa a la posibilidad de rezar y disponer de un espacio específico durante la pausa en el lugar de trabajo. En este caso, a diferencia del primer ejemplo, existió consenso desde un inicio entre los miembros del comité en rechazar tal posibilidad. Al tratarse de una recomendación específica para los trabajadores municipales, se hizo evidente la preocupación por la "amenaza" que suponía para la neutralidad de la administración pública. Como ilustración se planteó la incompatibilidad entre el principio de neutralidad del estado y la imagen de un jardinero municipal vestido con uniforme del ayuntamiento realizando la genuflexión durante su tiempo de pausa en un espacio público. Varios miembros del comité, en particular aquellos partidarios de una práctica privatizada, proponían como alternativa la posibilidad de rezar para uno mismo. Es más, se llegó a afirmar que quien reza de forma visible en el trabajo, haciendo referencia implícita a la práctica islámica más visible, no había entendido bien su religión.Es decir, en este punto se entró en un aspecto de discusión teológica sobre la pertinencia de determinadas formas de practicar la religión que demuestra la ansiedad que genera la visibilidad de una determinada religiosidad en Francia.

Por lo tanto, si bien el motor de las discusiones fue "incluir en vez de excluir", como especificidad de la "laicidad renesa" y haciendo referencia a la historia local de buen entendimiento entre grupos religiosos y autoridades políticas, algunas de las recomendaciones promueven una postura restrictiva mientras que otras se encuentran más acordes con una postura que acepta la práctica de la religión en la esfera pública. No obstante, de los dos ejemplos anteriores se desprende una postura que tiende hacia la privatización de determinadas prácticas religiosas. Como afirma Barras (2013), la libertad religiosa en Francia se está transformando en una libertad de creencia más que en la libertad de practicar la religión, puesto que la práctica visible o pública está sujeta al análisis y control públicos. Se tiende a una cierta homogeneización de las prácticas religiosas, puesto que aquellas menos visibles o más discretas son las consideradas legítimas y compatibles con el principio de laicidad. Así, la apuesta por la posibilidad de realizar las oraciones de manera privada para uno mismo en el lugar de trabajo sin la necesidad de adoptar una postura o simbología específica que se haga evidente ante el resto de trabajadores o ciudadanos, demuestra esta preferencia por una práctica invisible y discreta.

En otro orden de cosas, más allá de las preconizaciones finales, las discusiones observadas durante las reuniones del comité ponen de manifiesto el "ansia" por regular hasta el más mínimo detalle de la práctica religiosa. El nivel de detalle de la discusión era tal que en ocasiones los propios miembros del comité se ridiculizaban a sí mismos. Algunos ejemplos de los extensos intercambios que se produjeron en las reuniones mensuales conciernen a aspectos concretos de la vestimenta permitida en las instalaciones municipales y en particular la de los trabajadores de las asociaciones con subvención del ayuntamiento, la variedad y contenido de los menús escolares, la simbología permitida en las salas de recogimiento de los cementerios o la simbología y actitudes permitidas a los representantes políticos en las conmemoraciones religiosas. La preferencia por una regulación minuciosa refleja la tradición galicana de control estatal de la religión a la que se refieren Bowen (2007) y Baubérot (2007). Es decir, en las

discusiones en las que se establecen las recomendaciones sobre las medidas a adoptar por parte del gobierno local, las fronteras entre lo religioso y lo secular son por un lado reforzadas, pero al mismo tiempo devienen más porosas, puesto que el estado interviene en la definición de lo que es considerado una práctica religiosa legítima y aceptable en el espacio público de la ciudad.

Conclusiones

Como se ha demostrado, Francia no es un espacio monolítico en cuanto al tratamiento y regulación de la diversidad religiosa por parte de las políticas públicas. Al contrario, pese a la separación entre iglesia y estado, que es considerada estricta, la realidad empírica es mucho más maleable. Muestra de ello es el establecimiento de relaciones estables entre autoridades locales y representantes de grupos religiosos. De manera paralela al desarrollo de medidas restrictivas en cuanto a la expresión pública de la diversidad religiosa en el nivel nacional, se pueden encontrar medidas en el nivel local que aspiran a desarrollar un modo más inclusivo de laicidad que tenga en cuenta los puntos de vista de los actores implicados y que se aleje de una cierta deriva restrictiva. Algunos ejemplos ya mencionados son la participación de representantes políticos locales en ceremonias conmemorativas de diferentes grupos religiosos y actividades interreligiosas o la construcción de parcelas confesionales en el cementerio municipal.

Sin embargo, este estudio pone de manifiesto que en el nivel local también existen inconsistencias y los intentos de desarrollar una laicidad inclusiva coexisten con situaciones de un fuerte intervencionismo por parte del gobierno local que se traduce en el control de las religiones. La regulación minuciosa de múltiples aspectos de la práctica religiosa observada en las discusiones del comité consultivo de la laicidad deja entrever la voluntad de establecer límites bien definidos que, además, promuevan una práctica religiosa lo más discreta posible. Además, pese a la voluntad inclusiva, la implementación de instrumentos como el comité, en el cual sólo

participan determinados actores religiosos, amplía todavía más la brecha entre los grupos religiosos considerados legítimos y aquellos que quedan al margen. Es decir, se refuerza una determinada constelación de actores como agentes y guardianes de la laicidad, mientras que otros, en ocasiones aquellos sobre los que recaen con mayor intensidad las medidas regulatorias, quedan excluidos.

Bibliografía

Amiraux, V., Koussens, D. (2013). From principle to narratives: Unveiling French secularism. *Religions in the Public Sphere: Accommodating Religious Diversity in the Post-Secular Era. RECODE Working Papers*(19), 1–14.

Barras, A. (2013). Sacred Laïcité and the Politics of Religious Resurgence in France: Whither Religious Pluralism? *Mediterranean Politics*, 18(2), 276–293.

_____ (2014). Refashioning Secularisms in France and Turkey: The Case of the Headscarf Ban. New York: Routledge.

Baubérot, J. (2007). Transfertsculturels et identiténationaledans la laïcitéfrançaise. *Diogène*, 218(2), 18–27.

_____ (2015). Les sept laïcitésfrançaises: Le modèlefrançais de laïcitén'existepas.Paris: Les Editions de la MSH.

Bertossi, C. (2007). Distant Neighbours: Understanding how the French Deal with Ethnic and Religious Diversity. London: Runnymede Trust.

_____ (2012). French Republicanism and the problem of Normative Density. *Comparative European Politics*, 10(3), 248–265.

Bertossi, C., Bowen, J. R. (2014). Practical Schemas, Conjunctures, and Social Locations. Laïcité in French Schools and Hospitals. En Bowen, J. R.; Bertossi, C. Duyvendak, J. W.;Krook, M. L. (Comp.), *European States and their Muslim Citizens*(104-132). New York: Cambridge University Press.

Blanco, I., Lowndes, V., Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: Towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9(3), 297–308.

Bowen, J. R. (2007). A view from France on the internal complexity of national models. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(6), 1003–1016.

_____ (2012). Working schemas and normative models in French governance of Islam. *Comparative European Politics*, 10(3), 354–368.

Brubaker, R. (2013). Categories of analysis and categories of practice: A note on the study of Muslims in European countries of immigration. *Ethnic and Racial Studies*, 36(1), 1–8.

Cesari, J. (2004). *When Islam and Democracy Meet: Muslims in Europe and in the United States*. New York: Palgrave Macmillan.

Coy, P. G.,Hedeen, T. (2005). A stage model of social movement co-optation: Community mediation in the United States. *The Sociological Quarterly*, 46(3), 405–435.

Duemmler, K., Nagel, A.-K. (2013). Governing Religious Diversity: Top-down and bottom-up initiatives in Germany and Switzerland. *Integrative Psychological and Behavioral Science*, 47(2), 265–283.

Étienne, B. (2001). Marseille commeexempled'interactionville/religions: l'association Marseille-Espérance'. EnFrégosi, F.; Willaime, J.P. (Comp.), *Le religieux dans lacommune. Les régulationslocales du pluralisme religieux en France*(164–184). *Genève: Labor et Fides*.

Furbey, R., Macey, M. (2005). Religion and Urban Regeneration: A Place for Faith? *Policy & Politics*, 33(1), 95–116.

Griera, M. (2012). Public policies, interfaith associations and religious minorities: a new policy paradigm? Evidence from the case of Barcelona. *Social Compass*, 59(4), 570–587.

Griera, M., Forteza, M. (2011). New actors in the governance of religious diversity in European cities. EnHaynes, J.; Henning, A.(Comp.),*Religious Actors in the Public Sphere. Means, Objectives and Effects* (113–131). New York: Routledge.

Hervieu-Léger, D. (2001). France's Obsession with the "Sectarian Threat." *Nova Religio: The Journal of Alternative and Emergent Religions*, 4(2), 249–257.

Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.

Kuru, A. T. (2007). Passive and Assertive Secularism: Historical Conditions, Ideological Struggles, and State Policies toward Religion. *World Politics*, 59(4), 568–594.

_____ (2008). Secularism, State Policies, and Muslims in Europe: Analyzing French Exceptionalism. *Comparative Politics*, 41(1), 1–19.

Lamine, A.-S. (2004). Quand les villes font appel aux religions. *Annales de La RechercheUrbaine*, 96, 149–156.

_____ (2005). Mise en scène de la « bonne entente » interreligieuse et reconnaissance. *Archives de sciences sociales des religions*, 129, 83–96.

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.

Le Galès, P. (1993). Rennes: Catholic Humanism and Urban Entrepreneurialism. En Bianchini, F.; Parkinson, M. (Comp.), *Cultural Policy and Urban Regeneration* (178–198). Manchester: Manchester University Press.

_____ (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernanceurbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57–95.

_____ (2001). Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French case study. *Public Administration*, 79(1), 167–184.

Martikainen, T. (2013). Multilevel and Pluricentric Network Governance of Religion. EnMartikainen, T.; Gauthier, F. (Comp.), *Religion in the Neoliberal Age* (129–142). Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Nicolas, M., Pierre, P. (2001). Dix ansd'électionseuropéennesen Bretagne: 1989-1999. *Norois*, 188(4), 35–53.

Pinson, G. (2010). The Governance of French Towns. From the Centreperiphery Scheme to Urban Regimes. *Análise Social*, XLV (197), 717–737.

Soper, J. C., Fetzer, J. S. (2007). Religious Institutions, Church–State History and Muslim Mobilisation in Britain, France and Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(6), 933–944.

Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281–300.